

A helyi önkormányzatok és szerveik (tisztviselőik) által ellátott feladatok főbb kérdései¹

A modern jóléti államok kiépülésével a helyi önkormányzatok és azok szervei által ellátott feladatok is egyre jelentősebbé váltak. A közfeladatok körének kiterjedése ugyanis szükségszerűen magával hozta az állami helyi-területi autonóm szerveinek, a helyi önkormányzatok feladatainak a növekedését is.² Jóllehet, a helyi-területi önkormányzati feladatellátásra jelentős hatással levő tendenciák, így a decentralizációs és centralizációs reformok folyamatosan változták egymást, a helyi-területi önkormányzatok így is jelentős szereplői az egyes országok nemzetgazdaságának, amelyet a következő táblázat is jól mutat.

1. táblázat A helyi-területi önkormányzatok GDP-arányos kiadásai az EU átlagában és egyes európai államokban³

Ország, országcsoporth	Helyi önkormányzati kiadások az éves GDP arányában (%-ban)			
	2006	2009	2012	2015
EU-28	11,1	12,1	11,6	11,1
Eurózóna (EU-19)	9,8	10,8	10,1	9,9
Németország	7,3	7,9	7,6	7,8
Egyesült Királyság	12,0	13,5	12,9	10,9
Franciaország	10,8	11,9	11,7	11,4
Olaszország	15,2	16,5	14,9	14,5
Svédország	23,3	25,2	25,1	25,0
Szlovénia	8,6	9,8	9,6	9,0
Lengyelország	13,6	14,5	13,2	12,8
Magyarország	12,7	12,0	9,3	7,9

Az egyes államok működésére jelentős hatást gyakorol, hogy az önkormányzatok milyen jellegű feladatokat látnak el. Erre figyelemmel ebben a cikkemben azt kívánok áttekinteni, hogy végső soron mi határozza meg, hogy mely feladatokat tekintünk az önkormányzatok valamint

¹ A cikk a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

² L. részletesen Hoffman István: Az önkormányzati (belső) szervezeti jog változásainak fontosabb tendenciái az elmúlt évtizedekben: a helyi demokrácia Szkillája és a hatékonyság Kharüdisze között. *Magyar Közigazgatás* 2013/2. 11-15. o.

³ Forrás: Eurostat, Government revenue, expenditure and main aggregates, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (letöltés ideje: 2016. 11. 02.)

annak szervei és tisztségviselői által ellátott feladatoknak, s hogy ezek milyen módon rendszerezhetők. Ezzel kijelölhető egyfajta értelmezési keret, amely alapján vizsgálható az egyes állami feladatellátások köre.

I. Önkormányzati feladat vagy önkormányzatok által ellátott feladatok?

Az önkormányzati feladatok értelmezése körében elsőként azt kell megvizsgálni, hogy egyáltalán mely feladatokat tekintjük ide tartozónak. A kérdés első megközelítésben nehezen értelmezhető, azonban amennyiben az egyes tagállamok jogaira és annak megközelítéseire tekintünk, akkor mindjárt érthetővé válik ez a megkülönböztetés.

1) Az önkormányzati feladatok *monista* rendszere

A fenti különbségtétel nem értelmezhető azokban az országokban, amelyek az önkormányzatok és azok szervei által ellátott feladatokat *egységesen* értelmezik. Azaz egyes modern államokban nem tesznek különbséget a tekintetben, hogy mi írja elő az önkormányzatnak, valamint szervének és tisztségviselőjének a feladat ellátását. Az önkormányzati feladatok meghatározásának feni modelljét a szakirodalom a feladatok *monista* megközelítésekként jellemzi.⁴ Ebben a modellben a helyi önkormányzatok és szervei által végzett valamennyi tevékenységek egységes egészként szemlélik, s nem tesznek különbséget a tekintetben, hogy a feladatot a helyi önkormányzat a helyi közügyek körébe tartozó kérdésként vagy az államigazgatási szervezetrendszer által átruházott hatáskörként látja-e el.⁵ Az igazgatás egységének elve alapján az önkormányzati szervezetrendszer általi feladatellátásra figyelemmel valamennyi ilyen feladatot önkormányzati jellegűnek tekint.⁶ Bár egyes kontinentális jogrendszerű államok jogirodalmában, s bizonyos javaslatokban is felmerült a fenti szabályozási modell alkalmazása, ez a modell *elsősorban az ultra vires elven alapuló angolszász rendszerekben* érvényesül,⁷ ugyanis itt főszabály szerint valamennyi önkormányzati feladatot a törvényalkotó határoz meg, így kevésbé indokolt az önkormányzati feladatokon belül eltérő rezsimok kialakítása. Éppen ez a törvényi meghatározottság határozza meg a feladatok rendszerének felépítését.⁸ Jóllehet számos angolszász államban – így az Amerikai Egyesült Államok *municipal (inherent) home rule* elvet követő államaiban, több ausztrál szövetségi államban és a *Localism Act 2011* elfogadását követően Angliában is – már egyfajta generálklauzulás szabályozás érvényesül,⁹ az önkormányzati feladatok értelmezése körében – az *ultra vires* elv örökségéért – tovább él az egységes meghatározás.¹⁰

Ez az egységes felfogás a jogi szabályozás több elemében is tükröződik. Így az angolszász államokban az egyes önkormányzati feladatok szakmai felügyeletével kapcsolatban elfogadott az államigazgatási jellegű szervek beavatkozása. A törvényalkotó általi hatásköri telepítés – még mindig továbbélő – elvére figyelemmel sok esetben az *önkormányzatok szervei által hozott döntésekkel szembeni fellebbezéseket államigazgatási szervek bírálják el*.¹¹ Ehhez kötődően

⁴ L. részletesen: Hoffman István: Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről – a nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásának, valamint azok változásainak tükrében. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015. 78-81. o.

⁵ L. Hartmut Maurer: Allgemeines Verwaltungsrecht. C. H. Beck, München, 2009¹⁷. 587. o.

⁶ L. Alfons Gern: Deutsches Kommunalrecht. Nomos, Baden-Baden, 2003⁴. 137. o.

⁷ L. Andrew Arden – Jonathan Manning – Christopher Baker: Local Government Constitutional and Administrative Law. Sweet & Maxwell, London, 2008. 180. o.

⁸ L.

⁹ L. részletesebben Hoffman: i. m. 4. lj. 58-62. o.

¹⁰ L. uo. 80-82. o.

¹¹ Így például a *Housing Act 1985* alapján az angol körzeti (*district*), illetve nagyvárosi (*unitary authorities*) önkormányzatok szerveiként megszervezett lakásügyi hatóságok döntései ellen a területi államigazgatás szerveihez lehetett fellebbezni. Bár ezt a fellebbezési lehetőséget szűkítették, s kitágították a kvázi bíróságok (*tribunals*) jog-

egyes esetekben az önkormányzatok közpolitikai jellegű dokumentumainak elfogadását is a központi államigazgatási szervek jóváhagyásához kötik.¹²

2) Az önkormányzatok és szerveik által ellátott feladatok dualista megközelítése

A másik, dualista modellben – amely elsősorban a kontinentális jogrendszerű államokra jellemző – egymástól élesen elkülönítik a helyi önkormányzatoknak a helyi közügyek alkotmányos fogalma körében ellátott önkormányzati feladatait, valamint az igazgatási hatékonyság és a polgárközeli igazgatás alapján az önkormányzatok szerveire és tisztségviselőire telepített átruházott államigazgatási feladatokat.¹³

a) Önkormányzati feladatok a duális modellben

A duális rendszerben a feladatok első csoportját az *önkormányzati feladatok* jelentik. A kontinentális (generálklauzulás) rendszerekben az önkormányzati feladatok ellátása tekintetében a helyi közösségek önállósága nagyobb, s az 1970-es évek óta lezajlott alkotmányos fejlődés eredményeként alkotmányjogilag is védett. Ez a megközelítés is jelzi, hogy a kontinentális rendszerben ez a megközelítés határozottan elkülöníti a feladat-típusokat. A helyi önkormányzatok helyi közügyekben fennálló általános hatáskörére tekintettel az *önkormányzati ügyekben az államigazgatás befolyása* korlátozott, az – 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett – Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 8. cikk (2) bekezdésének első mondata alapján az államigazgatás legfeljebb *törvényességi felügyeletet* gyakorol.¹⁴ Ebben a modellben elképzelhetetlen az, hogy államigazgatási szerv ilyen ügyekben szakszerűségi alapon felülvizsgálhassa a helyi közösségek döntéseit, ugyanis ezek a feladatok az önkormányzatok alkotmányosan védett hatásköréik körébe tartoznak, azaz az önkormányzati autonómia sérelmét jelentené, ha ilyen ügyekben az államigazgatás teljes körű aktus-felülvizsgálati joggal rendelkezne.

Az önkormányzati feladatok körében a kontinentális modellt követő államok önkormányzati jogai jellemzően élesen elkülönítik az úgynevezett kötelező és önként vállalt (fakultatív) feladatok körét. A *kötelező feladatok* előírásának lehetőségét az egyes államok jogai jellemzően elismerik. Ezek a feladatok egyértelműen a helyi közügy általános fogalma alá vonható feladatok, azonban ellátásukat a központi jogalkotás – az egyes államokban jellemzően a törvényalkotás – olyan fontosnak ítélte, hogy kötelező jelleggel előírta az önkormányzatok számára a feladat ellátását.¹⁵ Azaz, ezekben az esetekben az önkormányzat döntési szabadságát korlátozza a központi állam: bár a feladat továbbra is önkormányzati jellegű, de az önkormányzat nem dönthet úgy, hogy ezt a tevékenységet nem végzi el. Figyelemmel a Helyi Önkormányzatok

orvoslati lehetőségeit, azonban ez a szabályozás is mutatja, hogy ebben a rendszerben az államigazgatási felülvizsgálat nem kizárt. L. részletesebben Arden – Manning – Baker: i. m. 248-252. o. Az önkormányzatok bevételi oldalán az államigazgatási beavatkozást illetően l. Kecső Gábor: A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó intézmények a bevételi oldalon. Anglia – USA – Magyarország. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2016. 297-300. és 318-320. o.

¹² Így például az Amerikai Egyesült Államok egyes tagállamaiban a különféle önkormányzati területfejlesztési jellegű programoknál írják elő a tagállami központi igazgatás beleegyezését. L. részletesebben: Ann O'M Bowman – Richard Kearney: State and Local Government. Cengage Learning, Boston (MA) 2016¹⁰. 427-430. o.

¹³ A fenti osztályozást illetően lásd Michel Branciard: Décentralisation dans un pays centralisé. Chronique sociale, Lyon 1984. 100. o. és Otfried Seewald: Kommunalrecht. In: Udo Steiner: Besonderes Verwaltungsrecht. C. F. Müller, Heidelberg 2006⁸. 40-43. o.

¹⁴ L. Germ: i. m. 141. o.

¹⁵ Így például Svédországban a helyi önkormányzatok számára számos feladatot, többek között a helyi egészségügyi és szociális feladatok megszervezését, a helyi ivóvíz- és szennyvízellátás megszervezését, a hulladékgazdálkodási feladatokat, a településrendezést törvényben írták elő kötelező feladatként az egyes helyi önkormányzatok számára. L. részletesen: Lennart J. Lundquist: „Think globally, act locally!” But what can local governments do about global climate change? In: James Meadowcroft – Oluf Langhelle – Audun Ruud (eds.): Governance, Democracy and Sustainable Development. Moving Beyond the Impasse. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA) 2012. 102. o.

Európai Chartája 4. cikk (1) bekezdésére figyelemmel, amely az önkormányzatok alapvető hatásköreinek, valamint speciális feladatkörökkel való felruházása tekintetében törvényi szintű szabályozást követel meg, az egyes államok alkotmányai, valamint önkormányzati törvényei a kötelező feladatok előírása tekintetében csak a *törvényi szintű* szabályozást tartják megengedhetőnek.¹⁶ Bár a kötelező önkormányzati feladatokat csak *törvény határozhat meg* az egyes államok jogaiban, azonban az önkormányzati törvények, valamint az ágazati törvények sok esetben lehetővé teszik, hogy a kötelező feladatok ellátásának részletes, szakmai szabályait a központi államigazgatás (végrehajtási) *rendeletekben* szabályozhassa. Ez összefügg azzal, hogy bár ezek a feladatok egyértelműen a helyi közügyek körébe tartoznak, azonban sok esetben a nemzeti alkotmányokban meghatározott alapjogok biztosításához kötődnek. A modern, nyugati demokráciákban az alapjogok megvalósítását szolgáló ellátásokkal kapcsolatban elsődleges alapelv az azokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés elve, amely indokolhatja a központi beavatkozást. Az azonban, hogy az egyenlő esélyű hozzáférést garantáló szabályokat kizárólag törvényi szinten garantálják, általában nem teljesíthető. Ugyanis ezek a rendelkezések gyakran technikai jellegű, szakmai szabályok, amelyek alapvető jogokat *közvetlenül* nem érintenek, erre figyelemmel ezeket a standardokat jellemzően rendeleti szinten szabályozzák. Ez a szolgáltatási helyzet azonban azt eredményezte, hogy azokban az államokban, ahol kiterjedtek a jóléti rendszerek és szolgáltatások, valamint az önkormányzatok széles feladat- és hatáskörrel rendelkeznek, amelyek magukban foglalják a jóléti szolgáltatások biztosítását is, ott az önkormányzatok tényleges szolgáltatás-szervezési mozgásteré szűkebb, hiszen a technikai jellegű standardokkal pontosan a helyi önkormányzati ellátás-szervezési mozgásteret szűkítik. Ez a jelenség így fokozottan jelentkezik a *skandináv* államokban, ahol a fenti feltételek egyértelműen teljesülnek. Így egyes szakemberek az önkormányzatiság visszaszorulásáról írnak, arról, hogy az erőteljes decentralizáció csak látszólagos az erőteljes kormányzati szolgáltatási szabályozási jogköreire tekintettel.¹⁷

A kötelező feladatok körében kell jelezni, hogy az egyes szintek kötelező feladatai eltérőek lehetnek, valamint hogy ezen túlmenően egyes önkormányzati jogok további különbségeket tesznek a különböző méretű települések feladatai között, azaz az egyes államok önkormányzati jogai ismerik az *ún. differenciált hatáskör-telepítés* intézményét. Ez a rendszer így figyelembe veszi a helyi közösségek teherviselő képességét, s így különbséget tesz az egyes önkormányzati szintek, illetve az egyes szinteken (elsősorban a települési szinteken) belül a különböző önkormányzatok feladatai között.

Az *önként vállalt feladatok* ellátásának a lehetőségét az önkormányzatok feladat- és hatáskörének *generálklauzulás* meghatározása teszi lehetővé. A helyi közügy generálklauzulája ugyanis rögzíti, hogy az egyes önkormányzatok helyi érdekű ügyeikben a törvények keretei között eljárhassanak. Ebből fakadóan a legtöbb kontinentális rendszerű ország alkotmánya vagy

¹⁶ L. részletesebben: *Hoffman*: i. m. 84. o.

¹⁷ Jó példát jelent erre Norvégia, ahol a szociális szolgáltatások és az egészségügyi alapellátások biztosítása a települési szintű önkormányzatok kötelező feladata. Ezen feladatok ellátására – figyelemmel a norvég jóléti állam kiterjedtségére – az önkormányzatok összes kiadásának közel 40%-át fordítják. A szolgáltatások részletes szabályait tételesen meghatározzák a norvég központi államigazgatás rendeletei, így lényegében az önkormányzatok egyfajta „végrehajtó ügynökségként” működnek, hiszen a szervezési szabadságuk viszonylag alacsony a szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést ténylegesen megvalósító központi szabályozás miatt. L. részletesen: Lisa H. Rykkja – Per Lægreid: One-Stop-Shops for Social Welfare: The NAV Office in Norway. In: Per Lægreid – Külli Sarapuu – Lisa H. Rykkja – Tiina Randma-Liiv: Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY) 2014. 82. o. és Harald Baldersheim – Lawrence E. Rose: Norway: the Decline of Subnational Democracy? In: John Loughlin – Frank Hendriks – Anders Lidström: The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford University Press, Oxford 2011. 288-230. o.

önkormányzati törvénye kifejezetten elismeri annak a lehetőségét, hogy a helyi közösségek jogszabályba nem ütköző módon felvállalhassanak sajátos feladatokat.

Az önként vállalt feladatok ellátásával kapcsolatban a legtöbb állam önkormányzati joga – annak lehetőségének elismerésén túl – bizonyos közjogi korlátokat is meghatároz, amelyek elsősorban a kötelező feladatok ellátásának teljesítését szolgálják, azaz azt, hogy az önkormányzat a feladatok önkéntes magára vállalásával ne veszélyeztesse a törvényben meghatározott kötelezettségei teljesítését. A fenti korlátok közül az elsőt az jelenti, hogy ilyen feladatot csak és kizárólag az állam(igazgatás) feladatkörébe nem tartozó, azaz önkormányzati hatáskörbe tartozó helyi közügy körében lehet elvállalni. A második korlátot jellemzően az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó szabályok körében találhatjuk meg, s ezek célja szintén a kötelező feladatok ellátásának védelme azzal, hogy a kötelező feladatok finanszírozására rendelkezésre álló forrásoknak az önként vállalt (fakultatív) feladatok ellátása céljából történő elvonásával ne veszélyeztethessék a kötelező feladatok ellátását. Így a német tartományi jogokban általában az államháztartási jogi szabályozás korlátozza az önkormányzatok teljesítőképességét meghaladó, önkéntes (fakultatív) feladatvállalást.¹⁸

A kötelező feladatok biztosításának kötelezettségével ellentétben az önként vállalt feladatokat az önkormányzat saját akaratából, önállóan, a helyi választópolgárok igényére figyelemmel dönthet arról, hogy a feladatot el kívánja-e látni vagy sem. Ezen tevékenységek elvégzésének a kikényszerítésére sem az egyénnek, sem a felügyeleti hatóságnak nincsenek jogi eszközei.¹⁹

A legtöbb európai állam önkormányzati joga, s az azokat alapul vevő jogtudományi munkák az önkormányzati feladatokon belül két sajátos csoportot, a kötelező és az önként vállalt feladatok körét különítik el.²⁰ Az önkormányzati feladatok kötelező és önként vállalt feladatokra tagolásának határvidékén az egyes európai államok jellemzően ágazati törvényeinek szabályozásaiban kezd kialakulni egy olyan feladattípus, amelyik nem sorolható be egyértelműen egyik kategóriába sem. Az *önként átvállalt feladatok* a többszintű, illetve az azonos szinten belül differenciáltan telepített önkormányzati rendszerekben jelentek meg. Az így kialakított rendszer azonban önmagában eléggé merev, s nem számol annak lehetőségével, hogy bizonyos esetben a jogalkotó által kijelölt feladatok ellátását a polgárokhoz is közelebb el lehetne látni, illetve hogy egyes esetekben a kijelölt egységek nem képesek ellátni feladataikat. A szervezeti alapokat kialakító önkormányzati törvények jellemzően csak korlátozottan foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy mi történik akkor, ha egy meghatározott, kötelezően telepített feladat ellátását egy kisebb önkormányzati egység hajlandó és képes is ellátni. Ebben a kérdéskörben jellemzően az egyes *ágazati kódexek* határoztak meg eljárási szabályokat a különböző államokban. Ez a feladat önként vállalt annyiban, hogy bár a helyi közügy körébe tartozik, de az adott helyi szervnek nem írja elő jogszabály az ellátását, hanem az adott egység maga dönt annak felvállalásáról. Annyiban viszont kötelező jellegű, hogy egy nagyobb vagy magasabb szintű önkormányzat kötelező feladata, s hogy a többi kötelező feladat ellátása esetén általában az átvállaló kisebb önkormányzat is részesül a kötelező feladatokhoz kapcsolódó állami finanszírozásban.²¹

b) Átruházott államigazgatási feladatok

A dualista modellben az önkormányzatok és szerveik által ellátott feladatok másik fő csoportját az *átruházott államigazgatási ügyek* jelentik. Az átruházott államigazgatási ügyekkel kapcsolatban azt kell elsőként kiemelni, hogy azok az államigazgatás feladat- és hatáskörébe

¹⁸ L. Seewald: i. m. 35. o.

¹⁹ L. Gern: i. m. 140. o.

²⁰ L. Seewald: i. m. 34-35. o., Maurer: i. m. 585-586. o. Nadine Dantonel-Cor: Droit des collectivités territoriales. Bréal, Rosny-sous-Bois 2007³. 148-150. o.; valamint Kilényi Géza (szerk.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve. Complex Kiadó, Budapest, 2008. 226-228. o.

²¹ L. Hoffman: i. m. 88-90.

tartozó ügyek, azaz jellemzően országos közügyek, amelyek ellátása a *helyi önkormányzatok szerveire* – és nem általában a helyi önkormányzatokra, mint autonóm szervekre – *telepítik*. Az átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörök önkormányzati ellátásának jogalapját erre figyelemmel jellemzően nem az általános, a helyi közügyek vitelére feljogosító alkotmányos szabályozás, hanem külön, alkotmányban vagy az önkormányzati törvényben meghatározott szabály teszi lehetővé.²² Az átruházás legfontosabb okaként a szakirodalomban elsősorban az állami feladatok ellátásának költséghatékonyságát, polgárközeliségét, valamint azok könnyebb elérhetőségét szokták megjelölni.²³ Ezeket a feladatokat nem általában az önkormányzatokra, hanem annak meghatározott szerveire telepítik, így egyrészt az önkormányzati szervezetalakítás körébe nem vonhatóak ezek az ügyek, azaz a hatáskör-telepítést az önkormányzat szervei – elsősorban a stratégiai döntéshozó, képviseleti szerv – nem módosíthatja. Másrészt ez a stratégiai döntéshozó szerv, vagy más, az önkormányzati szervezeti rendszerben egyébként vezetési vagy hierarchikus irányítási feladatokat ellátó szerv nem adhat utasítást ezekkel kapcsolatban, valamint nem számoltathatja be az államigazgatási hatáskör címzettjét. Azaz nem érvényesül az önkormányzati szervezeti rendszer és a vezetési, irányítási jogok köre ezen ügyek tekintetében.

Mivel ezek az ügyek *nem helyi közügyek*, így az azokkal kapcsolatos autonómiagaranciák nem érvényesülnek.²⁴ Mindezekre figyelemmel ezen feladatok tekintetében *erőteljesebb az államigazgatás beavatkozási lehetősége*. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 8. cikk (2) bekezdésének a második mondata erre figyelemmel az átruházott államigazgatási feladatok tekintetében nemcsak törvényességi, hanem *szakfelügyelet* alkalmazását is lehetővé teszi, azaz az államigazgatási szervek az önkormányzatok szerveinek döntéseit nemcsak jogszerűségi, hanem szakszerűségi alapon is felülvizsgálhatják. Ezek az átruházott hatáskörök jellemzően *hatósági*, valamint *rendészeti* jellegű feladatok, s az államigazgatási szervek beavatkozása elsősorban a felettes, felügyeleti hatóság, valamint a rendészeti felügyeleti szerv feladatain keresztül jelentkezik.²⁵

Bár ezek a feladatok a duális modellben nem minősülnek önkormányzati feladatnak, azonban szerepük nem elhanyagolható. Egyrészt az állampolgárok életében is fontos szerepet játszanak, hiszen az egyszerűbb, a mindennapi életben gyakoribb tömegügyeket határozták meg ilyen típusú feladatként, így a helyi lakosok és a helyi önkormányzat érintkezésének egy fontos elemét jelentik. Másrészt az önkormányzatok feladatellátásában is fontos szerepük van, hiszen ehhez megfelelő erőforrásokat kell biztosítani. Harmadrészt az önkormányzatiság részeként is értelmezhető, hogy a helyi önkormányzatok bizonyos szervei ilyen feladatokat láthassanak el.²⁶

Mindezekre figyelemmel még az önkormányzati feladatok elemzése során még a feladatok meghatározásának duális modelljét követő államok esetében sem hagyhatóak figyelmen kívül a

²² L. uo. 91-92. o.

²³ L. Seewald: i. m. 38. o.

²⁴ L. Thorsten Ingo Schmidt: Kommunalrecht. Verlag Mohr Siebeck, Tübingen 2011. 76. o.

²⁵ L. uo. 235-238. o.

²⁶ E tekintetben l. részletesen: Balázs István: A hatósági szolgáltatások közigazgatás-szervezési modelljei. In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó: Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2016. 852-853. o.

helyi önkormányzatok szervei által ellátott feladatok. Ezért egy, az önkormányzati feladatellátást vizsgáló nagy munkának mind az önkormányzati, mind az ő szerveik által ellátott államigazgatási jellegű feladatok elemzésére is ki kell terjednie.

II. Meddig önkormányzati a feladat?

Az önkormányzati feladatok elemzése körében látszólag szintén egyértelmű, hogy a vizsgálatnak a helyi önkormányzatok és szerveik által ellátott feladatokra kell kiterjedniük. A lehetséges feladatok főbb csoportjait az előzőekben áttekintettük, azonban azt még nem vizsgáltuk, hogy mely közigazgatási egységek tekinthetők helyi önkormányzatnak.

A kérdés elsősorban az elmúlt évtizedekben vált különösen fontossá. Az Európai Unió tagállamaiban egyre inkább megvalósul az ún. „többrétegű kormányzás” (*multi-layer governance*) modellje. Az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (2) bekezdése alapján az Európai Unió az egyes tagállamok „nemzeti identitásának” részét képező „alkotmányos és politikai berendezkedésének” tiszteletben tartása körében a tagállami helyi és regionális önkormányzatok autonómiáját is tiszteletben tartja. Azonban az EU működése is hat ezekre az egységekre, amelyek a tagállami rendszereken keresztül részt vesznek az EU politikáinak alakításában és azok végrehajtásában is.²⁷

Azonban az uniós politikákba való bekapcsolódáson túl az önkormányzatiság értelmezése körében jelentősen nagyobb kihívást jelentettek az elmúlt évtizedek önkormányzati térszerkezetet érintő változásai. E körben az önkormányzati feladatok értelmezése tekintetében egyrészt a decentralizáció új értelmezései, valamint az ezzel összefüggő regionalizációs és föderális reformok, valamint a települési szint átalakulásai, különösen a települések összevonásával, valamint az azok helyett kialakuló társulásos megoldásokkal kapcsolatban merülhet fel az a kérdés, hogy mely feladatokat is tekintjük önkormányzati jellegűnek.

1) A nemzeti szint alatti igazgatás átalakulása: regionalizáció, föderalizáció és annak az önkormányzati feladatokra gyakorolt hatásai

Az önkormányzati feladatok értelmezése körében a legnagyobb kihívást a második világháborút követően elinduló *regionalizációs* folyamatok jelentették, amelyek az önkormányzatiság hagyományos megközelítésének bizonyos mértékű erózióját jelentették.

A hagyományos közjogi megközelítés alapján az önkormányzati és a föderális egységek elhatárolása egyértelműnek tekinthető. Alkotmányjogi szempontból Dezső Márta a föderalizmus lényegét abban látja, hogy a föderális államban „a tagállamok államisága nem szűnik meg”.²⁸ Ezzel összhangban Dezső Márta szerint a szövetségi hatáskörbe nem tartozó ügyekben a tagállamok szuverenitása változatlanul fennáll, azonban a szövetségi államok alkotmányaiban meghatározott, szövetséginak minősített ügyekben maga a szövetség a szuverén.

Az alkotmányjogi definícióval azonosan a nemzetközi jogi szakirodalom is azt emeli ki, hogy a szövetségi államokban a tagállamok bizonyos mértékű államisággal rendelkeznek, így bizonyos körben a nemzetközi jog alanyaivá is válhatnak, s ennek keretében szerződéskötési

²⁷ A többrétegű kormányzásnak a jogi értelmezésén túl megjelenik egy politika is, amely a nemzeti szint alatti szintek politikai bekapcsolódását vizsgálja az uniós döntéshozatalba. L. részletesebben Carlo Panara: *The Sub-National Dimension of the EU. A Legal Study of Multilevel Governance*. Springer, Cham – Heidelberg – New York – Dordrecht – London 2015. 73-75. o.

²⁸ L. részletesebben: Kukorelli István: *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 130. o.

képességgel is rendelkezhetnek.²⁹ A fenti keretek között így az egyes szövetségi államok alkotmányai rendkívül sokszínűen szabályozzák ezt a kérdést. A közigazgatási jogban is az állami részjogosultságok meglétét emeli ki a szövetségi államok egységeinél, így ezek a tagállamok saját kormányval rendelkeznek, igazgatásuk nem önkormányzati, hanem államigazgatási egységek.³⁰

A *helyi önkormányzatok* ezzel szemben nem rendelkeznek államisággal, ahogyan Dezső Márta is kiemelte, „a központi hatalmat befolyásolhatják ugyan, de az unitárius államban mindig érvényesül a központi hatalom autoritása”.³¹ Ezzel összhangban az önkormányzatok nem rendelkeznek semmilyen nemzetközi jogi jogalanyisággal. Bár az egyes államok önkormányzati jogai – összhangban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával – lehetővé teszik ezeknek a közösségeknek, hogy külföldi önkormányzatokkal együttműködhessenek, azonban ezek az együttműködések sajátos közigazgatási jogi aktusok, s nem nemzetközi szerződések. Arra figyelemmel, hogy az önkormányzatok nem rendelkeznek állami szuverenitással, így annak bizonyos attribútumai sem illetik meg őket főszabály szerint. Így az egyes önkormányzatok főszabály szerint csak rendeletalkotási joggal rendelkeznek, s nem alkothatnak törvényeket, s az önkormányzatok főszabály szerint nem rendelkeznek kormányval.

Amennyiben az utóbbi elemekre tekintünk, akkor a *prima facie világos elhatárolás már nem is tűnik annyira egyértelműnek*. Az elmúlt évtizedekben ugyanis a föderális és az önkormányzati egységek éles határvonalai több európai állam jogában is elmosódtak. Az éles elkülönítés nehézségei két oldalról jelentkeztek: egyrészt a *centralizált föderációk* révén, amelyekben az egyes tagállamok jogosítványaival szemben a szövetségi állam hatáskörei olyan erősek voltak, hogy a tagállamok egy-egy decentralizáltabb állam helyi önkormányzataihoz voltak hasonlóak. Másrészt a *regionalizáció* során egyes, elsősorban dél-európai államok regionális egységei olyan széles jogkörökre tettek szert, amely alapján lényegében föderatív egységeknek tekinthetjük azokat. Ebbe a körbe sorolhatjuk azokat az államokat, amelyek esteében a kezdetben regionális felépítés egyértelműen föderatív modellt alakult át. A következőkben a fenti egységek feladataival kapcsolatos kérdéseket vizsgáljuk meg.

a) Centralizált föderációk

A centralizált föderációk egyik tipikus példájának Ausztriát és Svájcot tekinthetjük. A két alpesi ország föderatív felépítése hosszú történelmi hagyományokra nyúlik vissza. Svájc az önálló államisággal rendelkező kantonok szövetségeként alakult meg, amelyek kis területük ellenére is államisággal rendelkeztek. Az 1848-as alkotmány erősítette meg a kantonokkal szemben a szövetségi állam befolyását. Amennyiben az egyes kantonok hatásköreire tekintünk, akkor azok jellegükben leginkább egy széles hatáskörű területi önkormányzatra hasonlítanak, figyelemmel a rendkívül széles szövetségi jogkörökre. A kantonok átlagos területe pedig az európai NUTS-3 szintet sem éri el, így azok leginkább egy kisebb területi önkormányzatra utalnak. Az

²⁹ A mai nemzetközi jogi szabályozásban – amelynek tekintetében általános jellegű szabályként a Magyarország által az 1987. évi 12. törvényerejű rendelettel kihirdetett Bécsi egyezmény a szerződések jogáról szolgál – a föderális államok tagállamainak nemzetközi szerződéskötési képességét nem ismerték el általános jelleggel, így annak szabályozása a szövetségi államok és a tagállamok közötti feladatelhatárolást rögzítő nemzeti alkotmányokra maradt. Malcolm N. Shaw is kiemeli, hogy bár az egyezmény tervezete elismerte volna a tagállamok szerződéskötési képességét, azonban ezt végül azért vetették el, mivel ez „a rendelkezés harmadik államok részére lehetővé tenné, hogy a szövetségi államok alkotmányainak értelmezése révén azok belügyeibe avatkozzanak”. L. részletesebben Malcolm N. Shaw: Nemzetközi jog. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 149. o.

³⁰ Steffen Detterbeck: Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht. C. H. Beck, München, 2011. 46–47. o.

³¹ L. Kukorelli: i. m. 131. o.

alkotmányos szabályozás alapján viszont a svájci kantonok *jogilag* egy szövetségi állam tagállamainak tekinthetők.³² Hasonlóan, Ausztria föderális felépítése is hosszú hagyományokra nyúlik vissza, azonban a Habsburgok abszolút monarchiájának kiépülésével az osztrák tartományok, mint örökös tartományok igazgatását erősen centralizálták. A polgári közigazgatás kiépülésével is fennmaradtak a császári (bécsi) igazgatás széles hatáskörei, amelyeken – bár bizonyos mértékben növelték a föderális állam tagállamainak tekinthető tartományok (*Länder*) hatásköreit – az Osztrák Köztársaság alkotmányjogi rendszere sem változtatott.³³ Bár az osztrák tartományok nagyobbak, mint a svájci kantonok (NUTS-2 szintű egységek), azonban hatásköreik nem sokkal szélesebbek, mint a dél-európai regionalizált államok régióinak.³⁴

Míg Ausztria és Svájc esetében a történelmi hagyományok mellett a tagállamok kis területe tette indokolttá a föderáció centralizált jellegét, addig más okból jött létre hasonlóan – sőt az osztrák és a svájci föderációnál talán még erőteljesebben központosított szövetségi állam *Oroszországban*. Bár Oroszország szövetségi állam jellegét az alkotmány rögzíti, s az egyes egységeket államisággal rendelkező entitásként határozzák meg, azonban ezek jogállása, hatáskörei sok esetben eltérőek, így Oroszország egy centralizált, aszimmetrikus föderációnak tekinthető. A szövetségi igazgatás széles hatásköreinek szintén történelmi gyökerei vannak, azok még a centralizált cári igazgatás korából erednek, amely modellt a szovjet igazgatás is átvett. A Szovjetunió összeomlását követően az Oroszországi Föderációban bár szélesedtek az egyes tagállami hatáskörök, azonban a 2000-es évek elejének a reformjai nyomán ismét nőttek a szövetségi hatáskörök.³⁵ Jóllehet a 2011-et követően ismételten egy, a szövetségi tagállamokat erősítő reformfolyamat indult meg,³⁶ azonban mindezek ellenére is viszonylag korlátozottak a tagállami hatáskörei az Oroszországi Föderáció egyes egységeinek. Ez a sajátosság a szakirodalomban is megjelenik, így mind az angol, mind az orosz nyelvű munkákban a Föderáció tagállamait a *régió* megjelöléssel illetik, azaz azokat inkább a regionális, önkormányzati egységekhez tekintik hasonlóknak.³⁷ A fentiekre tekintettel, így felmerül, hogy az ilyen föderális szerkezetű államokban a tagállami feladatellátást is az önkormányzati feladatok elemzése körébe vonjuk. A kérdés megválaszolásához azonban a területi önkormányzatok és a föderális tagállamok „határmezsgyéjének” szélesebb körét kell megvizsgálni.

b) Regionalizmus és föderalizáció

Európában a II. világháborút követően megjelent egy sajátos, regionalizációs tendencia, amely az 1970-es évektől kezdődően erősödött fel. Ennek különféle okai voltak, amelyek részletes áttekintése jelentősen meghaladná e tanulmány kereteit. Azonban ki kell emelni, hogy a regionális egységek kialakítása során a meghatározó elvet a *decentralizáció* elve jelentette. A

³² L. részletesebben: Thomas *Fleiner* – Alexander *Misic* – Nicole *Töpperwein*: Swiss Constitutional Law. Kluwer Law International, The Hague 2005. 65-67. o.

³³ L. Ewald *Wiederin*: Österreich. In: Armin von *Bogdandy* – Sabino *Cassese* – Peter M. *Huber*: Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band III. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen. C. F. Müller, Heidelberg 2010. 188-191. o.

³⁴ Egyes szerzők ezért Ausztriát „unitárius föderáció” megjelöléssel illetik, utalva a szövetségi szint rendkívül erős hatásköreire. L. részletesebben Giorgia *Pavani* – Sabrina *Ragone*: Tendencias y características de la descentralización en Europa: reflexiones comparadas sobre la autonomía territorial. In: Liliana *Estupiñán Achury* – Julio *Gaitán Bohórquez*: El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá D.C. 2010. 29-30. o.

³⁵ L. Elena A. *Chebankova*: Russia's Federal Relations. Putin's reforms and management of the regions. Routledge, London – New York 2010. 54-62. o.

³⁶ Az oktatásiügy terén a tagállami hatáskörök bővítése tekintetében I. Oksana *Chernenko*: The Distribution of Powers and Responsibilities between the State and Local Governments in Education: Examining Russian Policy. In: Stéphane *Guérard* – Algirdas *Astrauskas*: Local Autonomy in the 21st Century. Between Tradition and Modernisation. Université Lille 2, Lille 2016. 130-132. o.

³⁷ L. részletesebben: William M. *Reisinger*: Studying Russia's regions to advance comparative political science. In: William M. *Reisinger*: Russia's Regions and Comparative Subnational Politics. Routledge, London – New York 2013. 2-3. o.

decentralizáció elvének számos értelmezése alakult ki az európai közjog tudományában, e helyütt azt kell jelezni, hogy általában a fenti elvet az államisággal nem rendelkező egységek tekintetében alkalmazzák, bár egyes – elsősorban föderális államok közjog-tudományában – a szövetségi és a tagállami szint közötti feladatmegosztást is ebbe a körbe vonják.³⁸ Az Egyesült Királyság 1997-et követően kialakuló új szerkezetére, azaz a skót, a walesi és az északír parlament és végrehajtó hatalom felállítására is a hatáskör-átruházást jelentő, s így a decentralizáció egyik elemeként értelmezhető devolúció (*devolution*) kifejezést használta a brit jogalkotás. Azonban a fenti egységek egyértelműen *államisággal* rendelkező entitásnak tekinthetők, így a szakirodalom a fenti devolúcióval kapcsolatban annak *föderális* jellegét emeli ki,³⁹ ezzel is elhatárolva az önkormányzati egységeket megerősítő, a szűkebb értelemben vett decentralizáció részét képező devolúciótól, amely folyamat 2008-tól kezdődően indult meg, elsősorban Angliában.⁴⁰

Bár eredetileg regionális jellegű, a flamand és a vallon területeknek, valamint Brüsszelnek sajátos önkormányzatiságot, továbbá a flamand, a vallon és részben a német közösségeknek pedig kulturális autonómiát biztosító rendszerként indult a belga államreform, azonban 1993-ban Belgium valódi szövetségi állammá alakult át, amelyet a 2001-ben egyértelműen megerősítettek. Ezzel a régiók és a nyelvi közösségek végső soron az államiság részjogosítványaival rendelkeznek.⁴¹

Az eddigi példák során olyan reformokat tekintettünk át, amelyek során a regionalizáció végső soron föderalizációt jelentett, azaz a korábbi unitárius államok egyértelműen szövetségi állammá alakultak át. Ebben a folyamatban érdekes Spanyolország helyzete, amely az önkormányzati feladatok vizsgálatának körére is kihat. Spanyolországban a Franco-rezsim bukása után elindult egy regionalizációs folyamat, amelynek eredményeként a regionális egységek, az autonóm közösségek (*comunidad autónoma*) hatáskörei jelentősen kiszélesedtek, s egyes szerzők szerint azok már-már kiterjedtebbek, mint a centralizált föderális modellt követő államok tagállamainak hatáskörei. Így a szerzők egy része Spanyolországot egyfajta „kvázi föderációként” írja le.⁴² A spanyol alkotmányjogi szabályozás a kiterjedt feladat- és hatáskörök ellenére azonban nem ismeri el ezeknek az egységeknek az államiságát, amely jól tükröződött a spanyol Alkotmánybíróságnak a katalán függetlenségi népszavazással kapcsolatos döntéseivel összefüggő határozataiban, amelyben egyértelműen rögzítette, hogy Katalónia nem rendelkezik államisággal, azaz alkotmányjogilag a Spanyol Királyság unitárius államnak tekinthető.⁴³ Olaszországban is erőteljes regionális reformok játszódtak le a II. világháborút követően, amelyek révén az ismét kialakított olasz régiók (*regione*) széles hatásköröket, sőt még törvényalkotási jogköröket is kaptak. Egyes régiók pedig ezeken is túlmutató hatásköröket kaptak, a regionális

³⁸ Így egyes német közjogi munkák is egyfajta *decentralizációként* értelmezik a tartományok (*Länder*) hatásköreinek bővítését. L. Martin Burgi: Verwaltungsorganisationsrecht. In: Hans-Uwe Erichsen – Dirk Ehlers (hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht. Walter de Gruyter, Berlin – New York 2010¹⁴. 268. o.

³⁹ L. részletesebben Vernon Bogdanor: Devolution in the United Kingdom. Oxford University Press, Oxford 2001². 288-297. o.

⁴⁰ L. részletesebben Arden – Baker – Manning: i. m. 36-42. o.

⁴¹ A belga államreformot illetően l. részletesebben: Balázs István: Belgium közigazgatása. In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. CompLex Kiadó, Budapest 2011. 275-276. o.

⁴² L. Robert Agranoff: Local Governments and Their Intergovernmental Networks in Federalizing Spain. McGill-Queen's University Press, Montreal&Kingston – London – Ithaca 2010. 57-60. o.

⁴³ E körben lásd részletesen a katalán általános gyűlésnek a katalán függetlenségi népszavazásról hozott határozatait alkotmányellenesnek minősítő 31/2010. (június 28.) és a 259/2015. (2015. december 2.) alkotmánybírósági (Tribunal Constitucional de España) határozatokat. [A határozatok nem hivatalos angol fordítása elérhető: <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/restrad/Paginas/JCC2862010en.aspx> (31/2010. alkotmánybírósági határozat) és http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/restrad/Paginas/STC_2015_259_EN.aspx (259/2015. alkotmánybírósági határozat, a letöltés ideje mindkét esetben: 2016. 11. 03.).

nyelvhasználat és a helyi döntéshozatal körében. A szakirodalom azonban kiemeli, hogy bár az olasz régiók nem tekinthetők tisztán önkormányzati jellegű egységeknek, azonban nem is érik el a föderális államok tagállamainak mércéjét. Erre a sajátos átmeneti helyzetre figyelemmel Olaszországot a szakirodalom *regionalizált államként* jellemzi.⁴⁴

c) Nemzeti szint alatti (szubnacionális) vagy önkormányzati feladatok?

A fenti változásokra figyelemmel – elsősorban a politikatudományban, valamint annak nyomán az igazgatástudományokban – a hagyományos önkormányzati és tagállami politikák és feladatok elemzése helyébe az utóbbi évtizedekben egy új megközelítés lépett: a *nemzeti szint alatti (szubnacionális) igazgatás* koncepciója. Ebben a modellben nem tettek éles különbséget a föderális egységek és a széles hatáskörű régiók között, amelyet arra alapoztak, hogy végső soron, az adott állam *igazgatási rendszereinek összehasonlítása során hasonlóan működtek, s egyfajta erős központi – területi feladatmegosztást valósítottak meg*. Ez a működés tekintetében valóban helytálló megközelítés, hiszen a spanyol autonóm közösségek – a fentiekben jelzettek szerint – szélesebb feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek, mint egyes centralizált föderális államok tagállamai. Egy jogtudományi megközelítésű elemzésnek azonban a közjogi helyzetre is tekintettel kell lennie. *Ezért álláspontom szerint az önkormányzati feladatok jogtudományi megközelítésű elemzése során alapvetően azon egységek feladatait kell elemezni, amelyek az adott ország közjoga szempontjából önkormányzatnak minősülnek, azaz a föderális tagállamok nem vonhatóak e körbe, valamint ide kell sorolni a jogilag föderális tagállamnak nem tekinthető egységek feladatait is*. Azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ha ezt a megközelítést mechanikusan alkalmazzuk, akkor az összehasonlítást erősen torzító eredményt kapunk. Mint jeleztük, egyes föderális egységek inkább az önkormányzatokhoz hasonlóak, más esetben pedig elvileg önkormányzati jellegű egységek a tagállamok attribútumait hordozzák. *Ezért az elemzés során ki kell térni ezeknek az egységeknek a feladataira is, s jelezni kell, ha egy föderális egység olyan feladatokat lát el, amely sok esetben önkormányzati jellegű egységekre jellemző, azonban az adott állam hagyományai miatt azok az entitások államiséggel is rendelkeznek, illetve, ha egy elvileg önkormányzati egység föderális tagállamokra jellemző hatásköri katalógussal és szabályozással rendelkezik*.

2) Az önkormányzati koncentrátumok feladatai

A tanulmány bevezető részében már jelezttem, hogy az önkormányzatok feladatai az elmúlt évtizedekben jelentősen kibővültek. Az önkormányzati feladatok bővülése mellett a XX. század második felétől egy rendkívül gyors városiasodási (*urbanizációs*) folyamat is lejátszódott, amely alapvető jelleggel alakította át a modern államok térszerkezetét. Ezek a változások elsősorban a *települési önkormányzati szintre* gyakoroltak jelentős hatást. A fenti folyamatok részletes áttekintése jelentősen meghaladná e tanulmány kereteit, azonban jelezni kell, hogy ezek a változások jelentősen hatottak az önkormányzati feladatokra és azok értelmezése kereteire is.

Mind az urbanizált térségek városi kormányzásának megjelenése és megerősödése, mind pedig a települési feladatok kibővülése is jelentős térszerkezeti változásokat indított el. Ahogy ezt egy korábbi munkámban jelezttem, az egyes országok más-más módon reagáltak ezekre a kihívásokra. A skandináv államok – és részben az angolszász országok, valamint Németország is – a megnövekvő önkormányzati feladatokhoz kezdte igazítani a települési (illetve az Egyesült Királyságban az alsófokúnak tekintett körzeti) szintű önkormányzatok számát és méretét, s a feladatok bővülésére figyelemmel *összevonta az egyes településeket*.⁴⁵ Ez a folyamat a területi önkormányzati szinten is jelentkezett, így az 1970-es évektől a német területi

⁴⁴ L. Simona Piattoni – Marco Brunazzo: Italy: The Subnational Dimension to Strengthening Democracy since the 1990s. In: John Loughlin – Frank Hendriks – Anders Lidström: The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford University Press, Oxford 2011. 337-339. o.

⁴⁵ L. Hoffman: i. m. 180-184. o.

önkormányzatok, a járások (*Landkreise*) számát is jelentősen csökkentették,⁴⁶ illetve végső soron ide sorolható a francia nagyrégiók 2016-os kialakítása is.⁴⁷ Ebben a rendszerben az önkormányzatok feladataihoz igazították az önkormányzatok méretét.

Ez a megoldás is jelezte, hogy a kihívásokra az önkormányzatok *egyfajta koncentrációjával* adtak sok esetben választ. Összevont, ám mégis az önkormányzati szervezetrendszeren belüli szervezeteket alakítottak ki, amelyek feladatait *egyértelműen önkormányzati jellegűeknek tekinthetjük*, hiszen a feladatot nem vonták el a helyi közösségektől, csak azt valamilyen szervezetre bízta.⁴⁸ Ezek a koncentrációk rendkívül változatos formákban jelenhetnek meg. Az angolszász önkormányzati rendszerekben végső soron ilyen, önkormányzati koncentrációknak tekinthetjük a különféle *egycélú önkormányzatokat*, amelyek bizonyos közszolgáltatási vagy közhatalmi feladatok ellátása érdekében egy, az általános települési vagy területi önkormányzati beosztáson átnyúló, több általános önkormányzati egységre kiterjedő illetékességgel biztosít bizonyos feladatokat.⁴⁹ Ebbe a körbe sorolhatjuk a *különböző önkormányzati társulásokat*, amelyek lehetnek az önkormányzatok által létrehozott *önkéntes* társulások, vagy – amennyiben ezt az adott ország önkormányzati joga megengedi – a (jellemzően) törvényalkotó által elrendelt *kötelező társulások*. Szintén ilyen önkormányzati koncentrációk az önkormányzati *informális*, gyakran magánjogi alapon szerveződő *együttműködései*. Az utóbbi évtizedekben – főleg az új közmenedzsment elterjedésével – vált az önkormányzati koncentrációk fontos formájává a több önkormányzat által működtetett közvállalat, valamint különösen a *több önkormányzat tulajdonában álló, közfeladatot ellátó gazdasági társaság*. A koncentrációk formái rendkívül sokszínűek, így e körben csak szemléltetni kívántam, hogy az elmúlt évtizedekben számos típus alakult ki.⁵⁰

Figyelemmel arra, hogy ezek az egységek is végső soron az önkormányzatok szervei, vagy az önkormányzatok által létrehozott, általuk irányított vagy a tulajdonukban álló jogalanyuk, ezért értelemszerűen az általuk ellátott feladatok – még akkor is, ha azt a jogalkotó kifejezetten rájuk telepíti – az önkormányzatok és szerveik által ellátott feladatok körébe tartozik, így erre is ki kell terjednie a vizsgálatnak.

3) Vegyes feladatok köre

Az önkormányzati feladatok *terjedelme* vizsgálatának körében ki kell emelni, hogy az elmúlt időszakban – különösen a 2008/2009-es gazdasági válságot követően, de gyakran már azt is megelőzően – jelentős centralizációra, azaz a feladatok állami kézbe vételére került sor.⁵¹ Egyes államokban azonban a centralizáció során kiemelt figyelmet fordítottak arra, hogy a helyi

⁴⁶ L. Gern: i. m. 140-142. o.

⁴⁷ L. Balázs István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. *Állam- és Jogtudomány* 2016/2. sz. 33-34. o.

⁴⁸ A koncentráció elméleti megközelítése tekintetében l. részletesebben: István Hoffman – János Fazekas – Krisztina Rozsnyai: Concentrating or Centralising Public Services? The Changing Roles of the Hungarian Inter-municipal Associations in the last Decades. *Lex localis – Journal of Local Self-Governments*, 2016/3. sz. 454-459. o.

⁴⁹ Jó példát jelentenek erre az amerikai iskolakörzetek (*school districts*), a meghatározott feladatok ellátására létrehozott speciális körzetek (*special districts*), vagy az Egyesült Királyságban a különféle rendészeti egycélú önkormányzatok (pl. a Nagy-Manchesteri Rendőrség – *Greater Manchester Police*). L. részletesebben: Björn Hoppenstedt: Kommunale Selbstverwaltung in den USA. Im Lichte europäischer Standards. Peter Lang, Frankfurt am Main – Berlin – Bern – Bruxelles – New York – Oxford – Wien, 2005. 57-61. o. és Kecskő: i. m. 46-47. o.

⁵⁰ A koncentrációk szerepéről és formájáról részletesebben l. Horváth M. Tamás: Eszik vagy isszák? Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról. In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó: Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2016. 28-29. o. és Horváth M. Tamás – Józsa Zoltán – Hoffman István: Újraszabva. A városi kormányzás szövete a kontinensen. In: Horváth M. Tamás: Jelenések. A városi kormányzás köréből. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2013. 16-19. o.

⁵¹ L. részletesebben: Hoffman – Fazekas – Rozsnyai: i. m. 454-455. o.

önkormányzatok továbbra is részt vehessenek az adott közszolgáltatással kapcsolatos döntéshozatalban.⁵² Hasonló feladat-megosztási szerkezet alakul ki abban az esetben, ha valamilyen korábbi centralizáltan ellátott feladat megszervezésébe – az ellátás-szervezés egyfajta decentralizációjaként – bevonják a helyi önkormányzatok szerveit is.⁵³

Álláspontom szerint az, hogy ezeknek a közszolgáltatásoknak a szervezésébe bevonják a helyi önkormányzatokat, *nem szünteti meg a feladat országos jellegét, azaz ettől a bevonástól a feladat nem válik önkormányzativá. Azonban maga az önkormányzati részvétel egyfajta sajátos helyi feladatként értelmezhető, így a vizsgálat körébe be kell vonni ezeket a közreműködői jellegű tevékenységeket is.*

III. Záró gondolatok

A helyi önkormányzatok feladataival kapcsolatban a vizsgálat kereteinek meghatározása a részletes elemzés egyik legfontosabb előfeltétele. Az értelmezés során figyelembe kell venni az adott állam önkormányzati, alkotmányos berendezkedését, s arra kell törekedni, hogy a keretek lehetővé tegyék a megalapozott összehasonlítást, azaz, hogy a hasonlót a hasonlóval tekintsek át.

Mindezekre figyelemmel a vizsgálat során az önkormányzatok és szerveik által ellátott feladatokat kell vizsgálni, úgy, hogy a regionalizált államok körében figyelemmel kell lenni a tényleges feladat-ellátási helyzetre. Egyértelműen az elemzés tárgykörébe kell, hogy tartozzon

⁵² Így a norvég egészségügyi szakellátás 2001/2002-t követő, több lépcsőben lezajlott államosítása során az egyes állami szolgáltatói körzetek döntéshozatalában bizonyos körben továbbra is részt vesznek az önkormányzatok. L. Katarina Østergren – Silvia Boni – Kirill Danishevski – Oddvar Kaarbøe: Implementation of health care decentralization. In: Richard B. Saltman – Vaida Bankauskaite – Karsten Vrangbæk (eds.): Decentralization in health care. Open University Press, Maidenhead 2007. 228-229. o.

⁵³ Ilyen reformot hajtott végre Angliában a *Local Government and Public Involvement in Health Act 2007*, amelynek 14. része (*Part 14*) lehetővé tette, hogy az egészségügyi tervezésben szerepet kapó *Local Involvement Network (LINk)* munkájában az önkormányzatok is részt vehessenek. L. Arden – Baker – Manning: i. m. 18. o. Szintén ilyen jellegű reformot jelentett a 2011-es romániai új közoktatási törvény (*Legea educației naționale* [2011.10.01.]), amely lehetővé tette, hogy az iskolák szakmai irányításában közreműködő iskolaszékek működésébe bevonják a helyi önkormányzatokat is. L. részletesebben: Hoffman István – Asbóth Márton: A helyi önkormányzatok helye és szerepe a közoktatási szolgáltatások szervezésében. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae* 2011. 32. o.

az önkormányzati koncentrátumok feladat-ellátása, valamint a vegyes – állami és önkormányzati részvétellel működő – feladatok körében a kifejezetten az önkormányzatoknak címzett tevékenységeket kell vizsgálni.

Hoffman István PhD. dr. habil.

ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék,
egyetemi docens

tel.: + 36 30 685 57 91

e-mail: hoffman.istvan@ajk.elte.hu

Tartalmi összefoglaló

A modern jóléti államok kiépülésével a helyi önkormányzatok és azok szervei által ellátott feladatok is egyre jelentősebbé váltak. A közfeladatok körének kiterjedése ugyanis szükségyszerűen magával hozta az állami helyi-területi autonóm szerveinek, a helyi önkormányzatok feladatainak a növekedését is. Így a helyi önkormányzatok feladatellátásának vizsgálata lehetővé teszi egy adott állam működésének a jobb megértését. A vizsgálat kereteinek meghatározása a részletes elemzés egyik legfontosabb előfeltétele. Az értelmezés során figyelembe kell venni az adott állam önkormányzati, alkotmányos berendezkedését, s arra kell törekedni, hogy a keretek lehetővé tegyék a megalapozott összehasonlítást, azaz, hogy a hasonlót a hasonlóval tekintsék át.

Mindezekre figyelemmel a vizsgálat során az önkormányzatok és szerveik által ellátott feladatokat kell vizsgálni, úgy, hogy a regionalizált államok körében figyelemmel kell lenni a tényleges feladat-ellátási helyzetre. Egyértelműen az elemzés tárgykörébe kell, hogy tartozzon az önkormányzati koncentrátumok feladat-ellátása, valamint a vegyes – állami és önkormányzati részvétellel működő – feladatok körében a kifejezetten az önkormányzatoknak címzett tevékenységeket kell vizsgálni.

Angol nyelvű cím:

Main issues of the tasks performed by the local governments and their bodies and officers